

La disciplina del contributo di urbanizzazione: aspetti economico-estimativi

di Luciano Fabbri

Gli oneri di urbanizzazione per le opere primarie e secondarie possono configurarsi come un tributo esatto dall'Ente locale sulla produzione edilizia ed il cui ricavato è da destinare alla produzione dei servizi ed infrastrutture urbane, risanamento dei centri storici, indennità di espropriazione dipendente dai Piani Pluriennali di Attuazione.

Questo tipo di tributo non è nuovo nella legislazione italiana ed infatti basta fare riferimento alla legge n. 765 del 1967 per quanto riguarda la compartecipazione della proprietà fondiaria agli oneri di urbanizzazione che però avendo creato difformità di attuazione in ordine a questo tema aveva necessità di essere coordinata e chiarita; ma la legge n. 10, una volta creato il principio di un tributo di questo tipo va più in là di un semplice coordinamento della cosiddetta « legge ponte » introducendo innovazioni sensibili rispetto a tutto quanto era stato deliberato in Italia sullo specifico tema.

Uno dei punti più qualificanti della legge n. 10 è certamente il principio sancito dall'art. 1 dove si prevede che il rilascio della concessione ad edificare o qualsiasi attività comportante trasformazione urbanistica del territorio sia subordinato al pagamento di quote di contributo commisurato al costo di costruzione e all'incidenza delle spese di urbanizzazione. Cioè, si viene ad attuare, in forma concreta, quello che era già stato intro-

dotto, nel nostro sistema urbanistico, dalla già citata legge n. 765 del 1967 — la cosiddetta « legge ponte » —, dove per la prima volta era previsto che gli oneri di urbanizzazione potessero gravare sui privati. Nelle intenzioni di quella legge vi era il proposito di impedire l'edificazione privata senza che vi fosse stata la garanzia dell'esistenza, in loco, delle opere di urbanizzazione primaria, oppure, della loro realizzazione nel termine massimo di tre anni.

Il rilascio della licenza a costruire era, dunque, subordinato all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria, e, qualora la zona oggetto dell'intervento, ne fosse stata priva alla previsione della loro attuazione, da parte del Comune, entro un triennio, o, all'impegno dei privati di procedere all'esecuzione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza.

Il fatto di ritenere sufficiente la semplice previsione di realizzazione delle opere di urbanizzazione e l'indeterminatezza sui livelli dell'onere, hanno consentito, in pratica alla maggior parte dei Comuni italiani, di concedere alla quasi totalità dei richiedenti, attraverso singole licenze e lottizzazioni, la sostanziale gratuità dell'intervento disattendendo a quanto sancito dalla normativa vigente.

C'è da rilevare, anche, che alcuni Comuni avevano deliberato di monetizzare gli oneri di urbanizzazione, attraverso una quantificazione rapportata ai metri cubi edificabili, ma una decisione del Consiglio di Stato, del marzo 1973, riteneva questa norma illegittima. Va aggiunto, inoltre, che non avendo la « legge ponte » previsto alcun strumento che consentisse al potere amministrativo locale, attraverso adeguati criteri o parametri, di definire con provvedimenti di carattere generale l'entità degli oneri, ogni Comune ha proceduto autonomamente applicando come prassi usuale quella che meglio riteneva si adattasse al caso trattato, creando, talvolta, attraverso trattamenti diversificati, nuovi valori edificatori; basta vedere l'enorme differenza tra un Comune ed un altro per avere la sensazione di un sistema che poteva sembrare, volta a volta o vessatorio o solamente formale, tale cioè da creare anche notevoli disparità fra

i cittadini. Per esempio, ad Arezzo nel 1976 si richiedeva lire 4457, al mc, nel 1975 a Milano L. 8975, nel 1976 a Padova L. 8860, nel 1973 a Lucca L. 1000, nel 1971 a Grosseto L. 800, nel 1975 a Firenze L. 600 ed a Genova nel 1971 L. 500.

La legge n. 10 detta anche « legge Bucalossi », quindi, introducendo una nuova normativa complessiva in materia di determinazione degli oneri di urbanizzazione ha contribuito a disciplinare e razionalizzare quanto precedentemente previsto dalla legge n. 765, conferendo, attraverso una uniformità di trattamento, la possibilità e la garanzia che costi degli interventi possano essere programmati a priori ed eliminando, attraverso l'inserimento di nuovi metodi e meccanismi automatici, la piena discrezionalità e la possibilità di trattamenti diversificati da parte delle Amministrazioni comunali.

Infatti, l'incidenza di questi oneri è stata predeterminata, secondo una normativa generale sulla base di tabelle parametriche, definite da ciascuna Regione, secondo classi differenziate di Comuni, mentre il costo di costruzione — altra base di conteggio per la determinazione del tributo — ha una base nazionale di riferimento.

Il criterio generalmente adottato per la determinazione degli oneri di urbanizzazione ha tenuto conto della serie di variabili dettate dall'art. 5 della legge n. 10, cioè:

- l'ampiezza e l'andamento demografico dei Comuni;
- le caratteristiche geografiche dei Comuni;
- le destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;
- gli standards urbanistici fissati in applicazione dell'art. 41-*quinquies* penultimo ed ultimo comma, della legge urbanistica e successive modifiche ed integrazioni, nonché gli strumenti previsti dalle leggi regionali.

A questi parametri, cosiddetti moltiplicativi od integrativi, ottenuti sulla base di incidenze diversificate a seconda delle situazioni della zona cui si riferisce l'intervento, va aggiunto *un costo di base* delle opere di urbanizzazione. Tale costo è stato

calcolato da ciascuna Regione, secondo metodi e criteri di stima differenti.

Infatti, da un costo base calcolato mediante una stima analitica dei costi reali, si passa, ad un costo base calcolato mediante un'analisi dei costi medi delle opere di urbanizzazione ricavati nell'ambito regionale; oppure, da un costo base ottenuto da una stima di costo globale, composto a sua volta dall'incidenza in percentuale delle varie opere di urbanizzazione, si passa, ad un costo calcolato, con criteri di stima generalizzata, rapportando i costi a quelli ricavati da interventi pubblici o privati, recentemente realizzati, quali Piani Particolareggiati, Piani di Lottizzazione e via dicendo.

Vista la diversità operativa dell'onere fra le due leggi è necessario analizzare l'onere stesso da due punti di vista che sono caratteristici della materia estimativa e cioè i caratteri economici ed i caratteri estimativi veri e propri.

* * *

Dal punto di vista economico è da prevedere l'effetto che questo onere ha sul mercato edilizio e sulla produzione dei servizi urbani ai sensi dell'art. 122, cioè l'analisi e sulla fonte del tributo e sulla destinazione della spesa; il che vuol dire l'effetto del tributo sulla politica urbanistica ed edilizia; dal punto di vista estimativo si deve analizzare il tributo secondo i caratteri della stima e secondo la stima stessa.

Analizziamo il punto di vista economico, tenendo conto degli aspetti che interessano di più dal punto di vista estimativo e quindi l'influenza del tributo sulla qualità e quantità della domanda e dell'offerta e del prezzo di mercato.

Il punto di partenza, mi pare, non può essere quello di un mercato edilizio considerato indifferenziato nella qualità e nello spazio, ma dobbiamo partire da una realtà concreta di un mercato edilizio segmentato per qualità di prodotto, almeno in edilizia di alta qualità, edilizia medio alta, edilizia economica e popolare; ciascun sottomercato ha proprie caratteristiche di do-

manda e offerta. Allora l'effetto del tributo deve essere visto secondo le specifiche caratteristiche di ciascun sottomercato che a me non sembra possano essere ritenute simili.

Prendiamo l'edilizia di alta e medio alta qualità. Qui il mercato, così come oggi si presenta, ha spiccati elementi di concorrenzialità, l'offerta è sovrabbondante rispetto alla domanda e ne fanno fede gli alti tassi di invenduto per questo tipo di abitazioni; infine è relativamente alta l'elasticità rispetto al prezzo: siamo cioè in presenza di un sottomercato che non è rigido.

In queste condizioni è il prezzo esistente sul mercato che condiziona il prezzo del nuovo prodotto, il che vuol dire che l'onere di urbanizzazione si configura come una componente del costo di costruzione ma non si configura come una componente del prezzo dell'abitazione. In altre parole, il costruttore che viene a sostenere un costo di produzione maggiorato dell'onere di urbanizzazione non può scaricare sul prezzo il maggior costo rispetto a quanto già prodotto perché difficilmente riuscirebbe a collocare il prodotto ad un prezzo più alto di quello esistente sul mercato, mercato che già si trova in difficoltà a quei prezzi. Ne consegue che dovendo vendere a parità di prezzo un prodotto che costa di più gli viene a ridursi il profitto; ovviamente ciò provoca una contrazione della produzione, fermi restando i rapporti tra il saggio di profitto nel settore e i saggi di profitto negli altri settori.

Si presenta, inoltre, un altro fenomeno, e cioè, qualunque sia il livello dell'onere, se il prezzo non viene a modificarsi stante il tipo di sottomercato, il proprietario di abitazioni già costruite non viene ad ottenere nessun vantaggio dalla nuova disciplina se non quello di avere minori concorrenti.

Concludendo, nel sottomercato in esame la presenza dell'onere di urbanizzazione fa, logicamente, prevedere una relativa contrazione dell'offerta senza modificazioni sul prezzo.

Esaminiamo adesso, l'edilizia economica e popolare e simili. Qui le caratteristiche di mercato sono l'opposto di quelle che abbiamo esaminato prima; cioè l'offerta è strutturalmente inferiore alla domanda, il rapporto fra costruito e costruibile è molto basso così come lo è l'elasticità al prezzo, il mercato non può

definirsi concorrenziale; siamo dunque in presenza di un sottomercato scarsamente elastico, anzi molto rigido, il che porta a scaricare sul prezzo tutti gli aumenti del costo. Avremo allora una serie di conseguenze profondamente diverse da quelle ora esaminate e cioè: vi sarà aumento del prezzo dell'abitazione, il profitto medio rimarrà stabile, non vi sarà contrazione della quantità prodotta, ed, infine, si avrà un effetto perverso sul prezzo di mercato del costruito perché, potendo la quantità nuova essere venduta ad un prezzo più elevato, il mercato dell'usato tenderà ad adeguarsi e, conseguentemente, ad elevare il prezzo unitario medio.

Il terzo sottomercato configurabile, quello che possiamo definire di qualità media e che in effetti è il sottomercato più ampio dei precedenti, presenterà delle conseguenze che saranno una via di mezzo tra i due sottomercati che abbiamo analizzato, e cioè l'effetto degli oneri di urbanizzazione saranno articolati e diversi a seconda dei caratteri specifici in cui verrà a trovarsi: tanto più il mercato sarà concorrenziale, tanto più gli effetti saranno simili a quelli del sottomercato delle abitazioni di alta e medio alta qualità e, viceversa, nel caso di un mercato rigido. Gli esoneri stabiliti dall'art. 9, ampi ed articolati, non portano a modificare questa schematica analisi, salvo il vantaggio da tutti sottolineato ormai da tempo per l'intervento nei centri storici, a mio vedere solo in parte mitigato dall'obbligo di convenzionare prezzi di vendita, locazioni e contributi perché lasciando ampia discrezionalità alle Amministrazioni, ripete in parte i difetti dell'art. 8 della legge n. 765.

Concludendo, a mio vedere, gli effetti dell'onere sul prezzo e sulle caratteristiche del mercato non possono essere visti schematicamente ma devono essere interpretati nella realtà che effettivamente si presenta.

L'altro aspetto economico che ritengo particolarmente interessante, è quello degli effetti dell'onere sulla produzione dei servizi urbani. L'art. 12 della legge n. 10, impone che i proventi delle concessioni e sanzioni, vere e proprie entrate del bilancio comunale, siano destinate alla produzione di opere urbane e cioè servizi ed infrastrutture, risanamento dei centri

storici ed espropriazione di aree ricadenti sotto l'attuazione dei Piani Pluriennali di Attuazione.

Una constatazione deve essere il punto di partenza: se per produrre una scuola poniamo di 24 aule — Liceo scientifico — occorre un investimento intorno ai due miliardi di lire, e se per produrre un metro cubo di abitazione occorre oggi intorno a centomila lire per metro cubo, stante un contributo di 5000-8000 lire/mc., bisogna produrre 3000-4000 vani per raccogliere la somma necessaria a costruire una nuova scuola superiore.

In altre parole, le entrate derivanti da questo tributo non sono che una frazione, e nemmeno molto alta, del fabbisogno finanziario dei nostri Comuni. Nella produzione di opere urbane, l'onere non può che essere considerato come una fonte complementare del bilancio comunale.

Esiste poi un'altra serie di problemi. L'ammontare di questa entrata è legata al ciclo edilizio: tanto più esso è in espansione tanto più alta è la quota che esso rappresenta nelle entrate comunali e viceversa. Ma l'offerta dei servizi urbani non è legata al ciclo edilizio, e quindi, questo onere introduce elementi di incertezza nella programmazione della spesa degli Enti locali. Lo stesso problema si pone se si guarda alla dinamica dell'insediamento urbano, perché tende a favorire città in rapida espansione rispetto a città stagnanti; infine il tempo considerevole che intercorre fra definizione dell'ammontare dell'onere, esazione del tributo, valutazione preventiva del costo di produzione del servizio ed effettiva spesa, fa sì che ulteriori elementi di incertezza vengano introdotti nella possibilità di usare il contributo per la produzione di servizi su basi programmate.

Tutto ciò dovrebbe portare a ridimensionare l'effettiva capacità di questo contributo di dare una sterzata agli annosi problemi della carenza di mezzi finanziari degli Enti locali e della loro capacità programmatrice, ma la sua capacità programmatrice non può essere sottovalutata perché si è detto che l'analisi degli effetti dell'onere sul mercato abitativo e sulla produzione di servizi urbani porta a parlare di politica urbanistica ed

edilizia. Qui c'è da constatare che il tributo non è uguale per tutti e da per tutto, ma che è adattabile ai sensi dell'art. 5 e dell'art. 9, almeno per destinazione d'uso, tipo di prodotto e qualità del territorio il che ne fa uno strumento di programmazione del territorio; è questo un aspetto che a me sembra particolarmente importante.

In sostanza l'art. 3 della legge n. 10, prevede la compartecipazione della proprietà privata agli oneri di urbanizzazione ed inverte così la tradizionale tendenza alla pubblicizzazione dei costi e alla privatizzazione dei benefici che ha sempre caratterizzato l'insediamento edilizio nel nostro Paese. Il suddetto contributo deve intendersi come partecipazione del privato alla riorganizzazione del sistema urbano nel quale intende investire; infatti all'interno del sistema di vincoli stabiliti dall'Amministrazione, il privato effettua la scelta di localizzazione del proprio investimento in funzione delle caratteristiche del sistema urbano specifico. Ne consegue che questo contributo non può essere riferito al solo valore di costo delle opere di urbanizzazione quale che fosse indifferente il dove l'investimento viene effettuato, ma viene sostanzialmente considerato dal legislatore strumento di programma e come tale deve tener conto del costo sociale che il nuovo insediamento previsto comporta alla collettività. Se ciò è vero, si possono individuare alcuni criteri a cui fare riferimento nella determinazione dell'ammontare del contributo:

— *un criterio della qualità*: è preferibile un insediamento socialmente utile e quindi da proteggere;

— *un criterio della destinazione d'uso*: è preferibile che la destinazione d'uso dell'edificio sia volta a soddisfare i bisogni delle classi meno agiate o ad agevolare la riconversione produttiva;

— *un criterio della localizzazione*: è preferibile un insediamento a basso carico di costi sociali;

— *un criterio della proporzionalità tra contributo e quantità di edificato*: il contributo può essere commisurato al carico abitativo. E così via.

Così interpretato e gestito l'onere può e deve essere uno strumento per incentivare o disincentivare il mercato edilizio o a produrre un tipo di servizi invece che un altro secondo gli obiettivi dell'Amministrazione comunale e, in quanto tale, non può che essere letto insieme con gli altri strumenti di gestione del territorio a disposizione dell'Amministrazione stessa: bilancio, piano commerciale, piano regolatore generale e via dicendo.

In questo quadro i piani pluriennali di attuazione, diventano elemento centrale di programmazione perché, finalmente, danno certezza di poteri, scelta e spesa della programmazione urbana. I riflessi dei piani pluriennali di attuazione sull'onere tendono a ridurre quell'incertezza di cui dicevo prima ma non ad escluderla perché i tempi di realizzazione e precedentemente di concessione, sono vincolati ad un massimo temporale ma non articolate in funzione dei programmi di spesa dell'Ente locale; è quindi probabile che si vada ad una traslazione della spesa effettiva nel tempo con tendenza all'accumulo a fine dei piani pluriennali di attuazione.

Concludendo la presenza del tributo stabilito dalla legge n. 10 è tutt'altro che rilevante dal punto di vista della politica territoriale ed edilizia e sottolinea, forse un nuovo modo di essere della gestione pubblica del territorio, che non sembra voler più privilegiare l'aspetto abitativo rispetto all'insieme del sistema urbano, ma si fa carico di un quadro di prospettive nel quale la priorità fondamentale è la città vista nel suo insieme. È questo un taglio, a mio vedere, sia pure con insufficienze ed incertezze che si può leggere in tutta la legge n. 10; basti pensare agli effetti che a lungo andare avrà sul sistema urbano l'introduzione dei piani pluriennali di attuazione e della concessione edilizia.

* * *

L'interpretazione estimativa degli oneri di urbanizzazione è tutt'altro che semplice e lineare.

I problemi estimativi che nascono dalla legge n. 10 sono di due tipi: l'uno legato alla definizione delle aliquote sulla base

della spesa di urbanizzazione medio regionale convenzionale; l'altro legato alla determinazione del costo di costruzione.

Prendiamo, ad esempio la definizione del criterio di stima compatibile con questo onere: stante la sua natura non può che essere o un criterio di stima a valore di costo od una stima a norme convenzionali.

A favore dell'interpretazione della stima a valore di costo sta il fatto che si tratta di valutare, ancorché in forma approssimativa e generale un costo di produzione ed è ciò che viene fatto, per classi e settori, a livello nazionale e regionale. Sta però il fatto che il valore di sintassi, basandosi su opere così diverse fra loro per dimensione, territorio e modalità di costruzione, non potrà che essere indicativo ed astratto, difficilmente riscontrabile sui singoli mercati spaziali regionali.

Si tratterebbe quindi di un valore di costo approssimato a stima analitica, stante il modo con cui si sta tendendo a determinarli nelle varie Regioni.

A favore della stima a norme convenzionali o legali, sta la effettiva valutazione del tributo a carico dei produttori, perché è qui il già astratto valore di costo definito in sede regionale per le opere di urbanizzazione ed in sede nazionale per il costo di costruzione, risulta ulteriormente estraniato dal mercato con tutti i coefficienti di correzione introdotti. In sostanza, se si vuole, ci potremo trovare di fronte a qualcosa che la dottrina estimativa non ha ancora chiaramente assunto al suo interno e cioè come considerare l'intervento dello Stato nel sistema logico di valutazione.

In ogni caso, rispetto al valore espresso dal mercato, i criteri tradizionali di valutazione presentano alti gradi di approssimazione derivanti dalla variabilità spaziale e temporale del mercato e, soprattutto, dal ruolo di strumento di programma che l'onere ha assunto. In quanto tale, siamo in presenza di un criterio di stima che presenta almeno queste caratteristiche:

- il valore di stima non è direttamente influenzato dal mercato, ma l'influenza è solo indiretta;

- tra le caratteristiche che definiscono l'onere sono molto

forti quelle di origine urbanistica e sociale e non solo economiche;

— i livelli del valore di stima sono condizionati dall'obiettivo dell'Ente pubblico alla gestione complessiva del sistema urbano e non più solo del mercato edilizio.

Ne consegue che gli effettivi livelli del valore di stima solo in prima approssimazione sono conseguenza del mercato, mentre predominano le conseguenze della politica territoriale dell'Ente regionale e dei singoli Comuni. Ciò porta ad alcune riflessioni: la prima, che si è già detta, è la necessità della congruità tra livelli dell'onere, effetti nel mercato edilizio e politica dell'Ente locale; la seconda, è che l'onere si applichi in condizioni di equità.

Un esempio per tutti: se noi pensiamo che l'onere si esprima sul volume, le diverse normative comunali che indicano diverse altezze minime dei vani a seconda dei Comuni, privilegiano, a parità di superficie, i produttori che costruiscono nei Comuni in cui è richiesta una minore altezza dei vani, con differenze notevoli sull'onere che devono sostenere altri costruttori meno privilegiati senza che ciò abbia effetti programmatici effettivi. Si pone allora la necessità di uniformare il più possibile le altezze dei vani di abitazione.

La terza è che nella determinazione dei livelli dell'onere e del metodo di calcolo, si tenga conto delle linee centrali della politica edilizia del Paese; per esempio della necessità ormai inderogabile di contenere i costi di costruzione tramite uno sviluppo tecnologico del settore che valorizzi a pieno ogni fattore. Ad esempio, valutare il costo di costruzione per volume, sulla base di un valore medio indifferenziato, penalizza chi produce ad un costo minore della media perché gli fa pagare un onere superiore a quello che avrebbe effettivamente pagato se si fosse tenuto conto del reale costo sostenuto, mentre fa premio per chi produce ad un costo superiore alla media, il che non incentiva certo lo sviluppo della tecnologia e la contrazione dei costi nel settore.

Concludendo, mi sembra che partendo dagli elementi inno-

vativi contenuti nella legge n. 10 e che non sono solo quelli legati agli oneri di urbanizzazione, si pongono almeno due livelli di riflessione.

Dal punto di vista economico, i Piani Pluriennali di Attuazione, gli oneri di urbanizzazione, la concessione ad edificare, ecc. introducono nella gestione delle nostre città la possibilità concreta di cominciare a pensare in termini di programma, anche se mancano ancora molti strumenti per una programmazione vera e propria.

Per rimanere nel campo che mi è più congeniale programmare l'urbano significa commisurare risorse scarse (monetarie, spaziali, ecc.) a bisogni reali e concreti che devono essere soddisfatti. Ciò porta a parlare di tante cose che non ci sono ancora chiare, almeno nella prassi, come, per esempio, a strumenti in grado di definire la congruità delle scelte spaziali ai bilanci delle nostre Amministrazioni; strumenti di questo tipo non mancano, se si guarda alle esperienze di altri Paesi, per esempio l'analisi costi benefici o, meglio ancora la teoria della soglia nei confronti della quale è da sottolineare la capacità di integrare in un unico sistema logico la modificazione complessiva di una porzione di spazio e non solo di un'unica opera, sulla base dell'ottimo tecnico ed economico con il vincolo del minimo costo integrato adeguando le esistenze finanziarie agli interventi secondo processi decisionali costantemente verificabili e controllabili.

Dal punto di vista estimativo, i problemi che si pongono sono complessi tanto a livello tecnico che a livello pratico. Definire i costi su una massa così ampia di variabili tecniche, spaziali, economiche e sociali, si è già visto, non è facile. Ma forse, l'aspetto centrale è prendere atto che l'intervento dello Stato all'interno della prassi estimativa nei suoi vari aspetti è ormai così ampio e articolato che pone la necessità di vedere, anche a livello teorico, il carattere e le implicazioni sulla base di un'esperienza che, per noi estimatori, ha in quest'ultimi anni superato gli schemi tradizionali per andare verso un nuovo modo di sentire la stima non più solo espressione dei problemi del mercato.